



## Por una defensa sostenible

*Ignacio Cosidó \**

**Tema:** Se analiza la debilidad del gasto militar español en el contexto europeo, los efectos que la profesionalización de los ejércitos ha tenido sobre el presupuesto de Defensa y las dificultades para sostener el necesario proceso de modernización de nuestras Fuerzas Armadas, todo ello en el marco y en relación a las crecientes ambiciones de España en la arena internacional.

**Resumen:** El debate sobre el gasto militar se ha reabierto con fuerza en la opinión pública española a raíz de un trágico accidente aéreo en Turquía. Pero más allá de ese lamentable suceso, hay que señalar que España es desde hace años el miembro europeo de la OTAN que, a la luz de los parámetros tradicionales (porcentaje en relación al PIB, inversión por soldado, soldado por población, etc.), realiza un menor esfuerzo en su defensa. Esta tradicional insuficiencia se ha visto agravada por el coste del proceso de profesionalización culminado por los ejércitos españoles, que ha debido asumirse sin apenas aumento del gasto. Todo ello ha implicado una progresiva disminución de las inversiones militares que, no obstante, desde 1997, se ha paliado con formas alternativas de financiación. Sin embargo, la sostenibilidad del proceso de modernización en el que se encuentran inmersas las Fuerzas Armadas puede quedar en entredicho si no se produce un aumento de los créditos propios de la partida de Defensa a medio plazo, sobre todo porque las Fuerzas Armadas españolas están llamadas a desempeñar un papel más activo en operaciones más allá de nuestras fronteras. Resulta necesario, por tanto, que España acometa en el futuro un aumento de sus presupuestos militares acorde con la creciente ambición de su política de seguridad.

**Análisis:** El desgraciado accidente que ha costado la vida a 62 militares españoles al estrellarse el avión ucraniano que los repatriaba tras su misión en Afganistán ha reabierto sorpresivamente el debate sobre la suficiencia de nuestros presupuestos militares para atender las necesidades de nuestras Fuerzas Armadas y sus crecientes compromisos internacionales.

El debate presupuestario sobre la defensa en España tiene en realidad poco que ver con los transportes que utilizan nuestros ejércitos en sus misiones de paz e incluso con la financiación global de este tipo de operaciones. La utilización de compañías civiles para transporte de tropas, muchas veces de países del Este, es práctica común de muchos países europeos que participan en estas misiones y carecen de aviones de transporte de carácter estratégico. Es más, las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, a pesar de su gran capacidad de proyección aérea propia, recurren también con frecuencia a compañías privadas para el transporte de su personal.

---

\* Ignacio Cosidó

*miembro fundador del Grupo de Estudios Estratégicos, participa en el Grupo de Trabajo sobre el Futuro de la Defensa del Real Instituto Elcano.*

En nuestro caso, el total de gastos de las operaciones de paz en las que participan nuestros ejércitos son financiados con cargo a un crédito ampliable que está al margen de las limitaciones del presupuesto de Defensa. Aún cuando en la actualidad existe un mayor control de ese carácter ampliable, la realidad es que estas misiones de paz han supuesto por lo general un desahogo para las finanzas de nuestros ejércitos más que una carga económica para ellos.

Por el contrario, el problema de fondo que se debe plantear es si los presupuestos de Defensa españoles son suficientes para sostener unas Fuerzas Armadas profesionales, modernas y capaces de asumir los crecientes compromisos militares de nuestro país.

### *La debilidad del gasto militar de España*

España es un país relativamente menor en términos de gastos militares en el contexto europeo. El presupuesto de Defensa español, que según la contabilidad OTAN ascendió el pasado año a 8.204 millones de euros, representa poco más de un 5% del total del gasto militar de los países europeos miembros de la Alianza Atlántica. Respecto a las cuatro grandes potencias europeas, España gasta en defensa poco más de una quinta parte de lo que invierten Francia o el Reino Unido, una cuarta parte del presupuesto militar de Alemania y un tercio del de Italia.

Esta debilidad militar de España se explica en gran medida por el hecho de que nuestro país haya venido siendo, con la excepción del pequeño Luxemburgo, el miembro de la OTAN que realiza un menor esfuerzo en Defensa respecto a su potencial económico. Así, España invierte en su defensa tan sólo el 1,2% de su PIB, casi la mitad de la media de los aliados europeos de la Alianza, que se sitúa en el 2%.

En términos de contabilidad nacional, el esfuerzo es aún menor, situándose el presupuesto de Defensa para el 2003 por debajo del 1% del PIB. En los últimos años se observa, además, una tendencia a la baja, con una reducción constante del gasto en Defensa, desde el 1,19% de 1995 al 0,92 del año actual. No obstante, el diferencial de 0,8 puntos respecto a los aliados europeos según la estadística OTAN, no sólo se ha mantenido inalterado en todo el período, sino que incluso se ha reducido desde los 1,2 puntos que existían de diferencia en 1990.

Este diferencial pone en evidencia que la Defensa ha estado en buena medida marginada del proceso de convergencia con Europa que ha experimentado nuestro país en términos económicos. Así, España superó por primera vez en 2002, tras la ampliación de la OTAN a Polonia, Hungría y República Checa, la renta per cápita media de los miembros europeos de la Alianza. Sin embargo, nuestro gasto en Defensa por habitante, con 220 dólares, continuaba siendo prácticamente la mitad que la media europea.

La contención del gasto militar en los últimos años tiene su razón de ser en la inapelable necesidad que ha tenido nuestro país de reducir el abultado déficit público heredado de la anterior administración, primero para poder cumplir los criterios de convergencia establecidos por la Unión Europea y poder entrar en la moneda única, y después para poder mantener un ritmo de crecimiento económico superior a la medida. Es precisamente esa política de austeridad la que nos permite estar hoy en mejores condiciones económicas para poder financiar el necesario proceso de modernización de nuestros ejércitos.

En cualquier caso, la debilidad actual del esfuerzo militar de nuestro país se produce también en cuanto al número de efectivos encuadrados en las Fuerzas Armadas. Así, España, que tradicionalmente había suplido las insuficiencias de su presupuesto de Defensa con un consumo intensivo de capital humano en sus ejércitos, ha pasado a ocupar también las últimas posiciones de la Alianza en cuanto al porcentaje de su población activa encuadrada en las Fuerzas Armadas.

Las Fuerzas Armadas españolas han reducido de hecho su número de efectivos a una tercera parte en las dos últimas décadas, pasando de 360.000 componentes a principios de los ochenta a los 130.000 actuales. Esto ha supuesto que nuestro país haya pasado en este período, respecto a la entidad de sus ejércitos, de quinta a séptima potencia europea. De esta forma, España no es hoy sólo el país europeo que realiza un menor esfuerzo presupuestario en Defensa, sino también uno de los que hacen un menor esfuerzo en capital humano en sus Fuerzas Armadas respecto al potencial de su población activa.

No obstante, la culminación del proceso de profesionalización permite a nuestros ejércitos haber ganado en capacidad de proyección de fuerza, a pesar de haber reducido sustancialmente el número de sus efectivos. Es más, en términos de capacidad de proyección militar, España puede estar hoy situada en cuarta posición en el contexto europeo.

La escasa entidad de nuestro esfuerzo financiero y humano en defensa plantea una doble limitación estratégica: Por un lado, parece difícil que nuestro país pueda realizar una contribución significativa al desarrollo de una política de defensa y seguridad europea mientras siga siendo el socio que proporcionalmente menos aporta a las capacidades militares de la Unión. Por otro, la nueva relación con Estados Unidos, en particular en nuestro compromiso común en la lucha global contra el terrorismo, estará siempre lastrada si no dotamos a nuestras Fuerzas Armadas para poder operar conjuntamente con las norteamericanas, un problema común al resto de los aliados europeos.

#### *La profesionalización a bajo coste*

España asumió en 1996 la decisión de afrontar la plena profesionalización de sus Fuerzas Armadas. El creciente rechazo social al servicio militar obligatorio, la necesidad de contar con unos ejércitos cada vez más proyectables al exterior y la propia evolución tecnológica del armamento, animaron al nuevo gobierno del Partido Popular a iniciar una senda de profesionalización en sintonía con la mayor parte de los países de nuestro entorno.

Un ejército profesional es siempre más caro que uno de recluta obligatoria. En realidad, se trata de sustituir un impuesto en especie, un servicio de carácter personal, por un tributo que se paga en dinero. Así, para poder captar a su personal, los ejércitos deben poder ofrecer a los soldados profesionales un salario competitivo en el mercado de trabajo que no debían pagar a los soldados de reemplazo. Esto hace que los gastos de personal del presupuesto de Defensa inexorablemente aumenten.

España, sin embargo, ha alcanzado la plena profesionalización de sus Fuerzas Armadas reduciendo el presupuesto de Defensa en términos reales, como por otra parte ha ocurrido en la mayor parte de nuestros socios europeos que han acometido esta reforma. Así, si el presupuesto de 1995 ascendía a 6.642 millones de euros actuales, en 2003 el presupuesto inicial asciende a 6.477 millones, un 2,5% menos.

Esto significa que el coste de la profesionalización, casi un millardo de euros sólo en créditos de personal, ha debido sufragarse a costa de reducir otras partidas dentro del presupuesto militar. Teniendo en cuenta que las retribuciones de la Tropa y Marinería profesional suponen ya más del 25% del total de los gastos de personal de las Fuerzas Armadas, la profesionalización ha supuesto una nueva carga para las maltrechas finanzas de nuestros ejércitos.

Un proceso de profesionalización sin aumento de gasto ha tenido lógicamente sus efectos en la disponibilidad de recursos para material de las Fuerzas Armadas. Así, de cada 100 euros presupuestados en Defensa, 58 corresponden a personal y sólo 42 a material. Esto se debe a que mientras los gastos de personal se han incrementado en la última década un 5,3% en términos reales, los créditos de material han disminuido por el contrario un 11,5%.

Pero los gastos de la profesionalización no tienen que ver sólo con las retribuciones de personal, sino que afectan también a determinados gastos corrientes y de funcionamiento. Así, los soldados y marineros profesionales deben percibir sus correspondientes indemnizaciones por razón del servicio cuando acuden a maniobras o ejercicios fuera de sus localidades de residencia y muchos de los servicios de apoyo y mantenimiento que antes efectuaban los soldados de reemplazo deben ser realizadas ahora por empresas externas. Estos incrementos tienden, sin embargo, a compensarse con reducciones en gastos como el vestuario o la alimentación, consecuencia de la reducción del contingente de tropa y marinería.

En definitiva, la profesionalización ha sido un proceso imprescindible para adaptar las Fuerzas Armadas españolas a los nuevos requerimientos estratégicos de nuestro país. Sin embargo, haber realizado esta gran reforma sin el consecuente aumento de los recursos presupuestarios ha ralentizado la no menos necesaria modernización del material de nuestros ejércitos. Esperemos que en el futuro, el ejército profesional pueda abrir mejores perspectivas para el presupuesto de Defensa, porque hoy una porción creciente de españoles entienden mejor la necesidad de invertir más en su Defensa tras la definitiva supresión del servicio militar obligatorio.

#### *La modernización hipotecada*

Las inversiones en el presupuesto de Defensa han caído en la última década en torno a un 15% en términos reales. Así, si las inversiones representaban cerca de un tercio del presupuesto de defensa a principio de la década de los noventa, hoy no son más que una cuarta parte. Sin embargo, esta caída de los créditos de inversión en Defensa ha sido compensada con la búsqueda de fuentes alternativas de financiación, como los créditos concedidos por el Ministerio de Ciencia y Tecnología a las industrias de Defensa, las inversiones ejecutadas por la Gerencia de Infraestructura o los créditos generados por el INVIFAS. De esa forma, el total de las inversiones militares para el año 2003 deberían incluir los 1.629,6 millones de euros del Ministerio de Defensa, los 1.049,9 adelantados del Ministerio de Ciencia y Tecnología, los 231 de la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento y en torno a 27 millones del INVIFAS, lo que nos daría una inversión total de 2.937,5 millones, más del doble de la de hace diez años.

Sin embargo, los créditos del Ministerio de Ciencia y Tecnología deben ser sufragados por el de Defensa conforme las empresas vayan entregando los sistemas financiados a las Fuerzas Armadas. Esto significa que a partir del año 2005, el presupuesto de Defensa teóricamente deberá asumir el pago de los equipos fabricados bajo esta fórmula, unos compromisos que en 2012 supondrán tanto como el total del programa de modernización sólo para afrontar los tres programas principales (el avión de combate EF-2000, la fragata F-100 y el carro de combate Leopard).

Los créditos facilitados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología han tenido la virtud de permitir el desarrollo de los principales sistemas de armas que de otro modo hubiera sido imposible financiar con créditos del propio Ministerio de Defensa. Sin embargo, estos créditos no resuelven el problema presupuestario de la Defensa a largo plazo. El problema hoy no es sólo que no haya fondos para iniciar ningún nuevo programa de adquisiciones, sino que los compromisos ya contraídos generarán un déficit en los próximos ejercicios de cerca de 400 millones de euros en nuestro presupuesto de Defensa. Así, sólo el pago de los tres programas principales ya mencionados superaría en 2005 el total del actual programa de modernización.

En definitiva, la congelación del gasto militar español en la última década, junto a la necesidad de asumir los costes de la profesionalización, han provocado una caída de la capacidad propia de inversión de nuestras Fuerzas Armadas, reducción que se ha compensado mediante fórmulas alternativas de financiación. Una fórmula políticamente atrayente y que ha permitido vincular en mayor medida la inversión militar al desarrollo industrial y tecnológico del país. Sin embargo, la disminución de los créditos de inversión propios cuestiona a largo plazo la sostenibilidad del proceso de modernización. Esta disminución de las inversiones puede generar en el futuro, si no se corrige, una progresiva insuficiencia de los créditos disponibles para afrontar los compromisos ya contraídos pero, sobre todo, incapacitaría a las Fuerzas Armadas para afrontar el reto tecnológico que, principalmente en el campo de las comunicaciones, el mando y control, la inteligencia y el reconocimiento, se abre a los ejércitos del futuro.

Todo ello va a exigir en los próximos años un imprescindible aumento de nuestro gasto militar que permita culminar los grandes programas en marcha como el EF 2000, la F-100 o el Leopardo, que posibilite financiar algunos nuevos proyectos como el recientemente comprometido avión de transporte A-400M, el helicóptero de ataque o el nuevo submarino S-80 y que permita a las Fuerzas Armadas españolas afrontar el desafío que la actual revolución tecnológica está suponiendo para los ejércitos actuales.

Mientras los militares españoles estuvieron al margen de toda actividad fuera de nuestras fronteras nacionales, su crónica insuficiencia de medios quedaba paliada, en gran medida, por la inacción. Pero cuando se les encomiendan misiones internacionales en creciente número, los desequilibrios de los presupuestos de Defensa se vuelven más evidentes y la necesidad de ajustarlos, más urgente. La situación internacional y estratégica reclama de los ejércitos mayor capacidad de actuación y una mayor generación de seguridad y eso lleva consigo un gasto que la sociedad no sólo debe entender, sino asumir.

**Conclusión:** España se mantiene, pese a la creciente ambición de su política de seguridad, como el miembro europeo de la OTAN que realiza un menor esfuerzo en su defensa. Es más, a la tradicional insuficiencia de sus medios materiales, los ejércitos españoles unen ahora la escasez de recursos humanos. No obstante, esta contención del gasto militar ha formado parte de una política de estabilidad presupuestaria que ha generado un crecimiento económico muy por encima de la media europea y que permite afrontar ahora el futuro de la modernización de las Fuerzas Armadas con mayor optimismo y solvencia.

En cualquier caso, la tradicional debilidad militar de nuestro país no se corresponde ya ni con el peso económico y demográfico que tiene nuestro país ni con la creciente influencia política y estratégica a la que aspira nuestro gobierno. Es más, la creciente convergencia con Europa experimentada por España en muchos campos económicos y sociales debe reflejarse también en términos de capacidades militares.

Por otro lado, la necesaria profesionalización de las Fuerzas Armadas ha debido realizarse en este marco de contención del gasto militar, por lo que sus costes han debido asumirse reduciendo en alguna medida las inversiones en material. Esto significa que la estructura del gasto de Defensa español se ha deteriorado, alcanzando los créditos de personal una proporción cercana al 60% del total del presupuesto. Pese a ello, es justo reconocer que la profesionalización ha incrementado en buena medida la capacidad operativa y de proyección de nuestras Fuerzas Armadas.

La escasez endémica del gasto en Defensa español y el deterioro de su estructura interna pueden hipotecar a medio plazo el necesario proceso de modernización del material de nuestras Fuerzas Armadas, aunque hasta ahora esa insuficiencia se haya salvado con holgura recurriendo a fuentes de financiación ajenas al presupuesto de Defensa, especialmente los fondos adelantados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, que han permitido poner en marcha una nueva generación de los principales sistemas de combate de nuestras Fuerzas Armadas.

Sin embargo, la obligación de asumir ahora esos créditos por parte del Ministerio de Defensa, junto a las nuevas necesidades tecnológicas de nuestras Fuerzas Armadas, plantean la necesidad ineludible de incrementar los presupuestos de Defensa en los próximos años. Es más, la creciente ambición estratégica demostrada por nuestro país tras el conflicto de Irak hace imprescindible un mayor equilibrio entre el creciente peso político, económico y cultural que nuestro país tiene en el mundo y sus escasas capacidades militares. Una España que quiera proyectarse y asumir mayor responsabilidad en el mundo, necesita ineludiblemente del complemento de un instrumento militar moderno y eficaz.

*Ignacio Cosidó*

*miembro fundador del Grupo de Estudios Estratégicos, participa en el Grupo de Trabajo sobre el Futuro de la Defensa del Real Instituto Elcano.*

